

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Pemerintahan daerah dan DPRD sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.

Secara umum, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi umum yaitu (1) fungsi legislatif (fungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan), (2) fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran), dan (3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif). Dalam penelitian ini fungsi dewan yang akan dibahas adalah fungsi pengawasan anggaran. Permasalahannya adalah apakah fungsi pengawasan lebih disebabkan pengetahuan dewan tentang anggaran ataukah lebih disebabkan karena permasalahan lain. Disamping itu, apakah partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik juga akan berpengaruh terhadap pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan (Sopanah dan Mardiasmo, 2003).

Kedudukan dan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ditempatkan dalam posisi yang sangat strategis dan penting, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 pasal 24 mengenai laporan pertanggungjawaban keuangan daerah disebutkan pada ayat (1) bahwa kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai : (a) pengelolaan keuangan daerah dan (b) kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektifitas keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi, dan pada ayat (2) disebutkan bahwa DPRD dalam sidang pleno terbuka menerima atau menolak dengan meminta untuk menyempurnakan laporan pertanggungjawabannya. Berdasarkan pemaparan tersebut, maka jelas peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah sangat besar dan memiliki nilai sangat strategis sebagai upaya untuk merealisasikan akuntabilitas publik pemerintahan saat ini secara transparan, akuntabel, efisien, efektif, dan ekonomis.

Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama kepala daerah (Bupati dan Walikota). Dampak lain yang kemudian

muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai salah satu prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi diperlukan internal kontrol yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari dewan akan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah.

Sehubungan dengan hal itu maka peran dewan menjadi sangat meningkat dalam mengontrol kebijakan pemerintahan. Menurut PP nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran menjelaskan bahwa: 1) pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) dewan berwenang memerintahkan pemeriksaan eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

Pengawasan anggaran dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal (Rosseptalia, 2006). Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Sedangkan faktor eksternal adalah pengaruh dari pihak luar terhadap fungsi pengawasan oleh dewan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, diantaranya adalah partisipasi masyarakat dan kebijakan publik. Permasalahannya adalah apakah dalam melaksanakan fungsi pengawasan lebih disebabkan pengetahuan dewan tentang anggaran ataukah lebih disebabkan karena

permasalahan lain. Di samping itu, apakah partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik juga akan berpengaruh terhadap pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan.

Terjadinya perubahan paradigma sesuai dengan amanat UU Otda menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran sehingga akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sopannah, 2004). Dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional mekanisme partisipasi penganggaran sudah diatur sedemikian rupa yang kemudian diperjelas dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002 yang sekarang di revisi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 serta melalui Surat Edaran Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ yang inti dari keempat peraturan tersebut adalah mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi merupakan kunci sukses dalam pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Partisipasi masyarakat menjadi penting bagi sebuah pemerintahan sebagai upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan.

Pengaruh pengetahuan anggota dewan terhadap pengawasan keuangan daerah telah diteliti secara luas, namun kebanyakan bukti-bukti empiris

memberikan hasil yang bervariasi dan tidak konsisten. Beberapa penelitian terdahulu yang pernah melakukan penelitian tentang fungsi pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam keuangan daerah menunjukkan hasil yang masih dapat diperdebatkan. Penelitian Sopanah dan Mardiasmo (2003) dan Rosseptalia (2006) menunjukkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) dan interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD), sedangkan interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan transparansi kebijakan public tidak signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Sementara itu hasil penelitian Werimon, Simson, Ghozali, Imam dan Nazir, Mohamad (2007) menyimpulkan bahwa interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh negatif terhadap pengawasan Keuangan Daerah (APBD). Kemudian interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap pengawasan APBD.

Anthony dan Govindarajan (2005) mengungkapkan bahwa pendekatan kontijensi (*contingency approach*) dapat dipergunakan untuk menyelesaikan perbedaan dari berbagai penelitian tersebut. Pendekatan ini memberikan gagasan bahwa sifat hubungan yang ada dalam pengetahuan anggota dewan dengan pengawasan keuangan daerah mungkin berbeda dari satu situasi dengan situasi lain. Pendekatan kontijensi memungkinkan adanya variabel-

variabel lain yang dapat bertindak sebagai faktor *moderating* atau *intervening* yang mempengaruhi hubungan antara pengetahuan anggota dewan dengan pengawasan keuangan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian di atas belum ditemukannya variabel-variabel yang dapat berinteraksi antar pengetahuan anggaran dengan pengawasan yang dilakukan oleh dewan, membuat penulis tertarik untuk menguji kembali penelitian dengan mereplikasi dari penelitian Werimon, Simson, Ghozali, Imam dan Nazir, Mohamad (2007). Hal ini berkaitan dengan adanya komitmen pemerintahan yang baru untuk mengelola pemerintahan yang bersih dan berpihak pada kepentingan publik serta keinginan menganalisis transparansi kebijakan publik terhadap pengawasan keuangan daerah yang merupakan tuntutan agenda reformasi, menjadi suatu permasalahan yang menarik untuk dikaji kembali.

Perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian yang akan dilakukan saat ini adalah terletak pada sampel dan daerah penelitian, serta pengetahuan tentang anggaran yang disusun dengan peraturan terbaru yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dari uraian diatas penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah Dengan Variabel Moderator Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pengetahuan anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) ?
2. Apakah partisipasi masyarakat akan berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD) ?
3. Apakah transparansi kebijakan publik akan berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD)?

## **C. Pembatasan Masalah**

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis memandang perlu untuk member pembatasan masalah dimaksudkan untuk mempertegas ruang lingkup penelitian sehingga dapat dicapai sasaran yang diharapkan. Maka penulis membatasi masalah variabel independen pengetahuan dewan tentang anggaran, variabel dependen pengawasan keuangan daerah, variabel moderating partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Dalam penelitian ini akan dibatasi pada masalah pengawasan DPRD menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2002 yaitu penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk memberi bukti empiris bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).
2. Untuk memberikan bukti empiris bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).
3. Untuk memberikan bukti empiris bahwa transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan anggaran dengan peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pada para akademisi untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama dalam pengembangan sistem manajemen di sektor publik, dan dapat digunakan sebagai acuan penelitian selanjutnya.
2. Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam melaksanakan otonomi daerah, khususnya dalam peningkatan kinerja DPRD yang berkaitan dengan pengawasan anggaran (APBD) untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).



## **F. Sistematika Pembahasan**

### **Bab I : Pendahuluan**

Dalam bab ini akan dibahas tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

### **Bab II : Landasan Teori**

Dalam bab ini menguraikan tentang teori-teori yang mendasari penelitian yaitu berisi pengertian keuangan daerah, pengawasan keuangan daerah, pengetahuan dan pengawasan keuangan daerah, partisipasi masyarakat dan pengawasan keuangan daerah, transparansi kebijakan publik dan pengawasan keuangan daerah, pengertian anggaran daerah, anggaran daerah dilihat dari fungsi, siklus anggaran, struktur APBD, prinsip APBD, kerangka teoritis, tinjauan penelitian terdahulu, hipotesis.

### **Bab III : Metode Penelitian**

Dalam bab ini dibahas tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel, pengukuran variabel, Metoda Pengujian Kualitas Data, Teknik Analisa Data.

### **Bab IV : Analisis Data dan Pembahasan**

Dalam bab ini dibahas tentang gambaran umum obyek penelitian, hasil analisis data dan pembahasannya, pembuktian hipotesis.

### **Bab V : Penutup**

Berisi tentang kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran.



**PENGARUH PENGETAHUAN DEWAN TENTANG ANGGARAN  
TERHADAP PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH DENGAN  
VARIABEL MODERATOR PARTISIPASI MASYARAKAT  
DAN TRANSPARANSI KEBIJAKAN PUBLIK  
(Study Empiris di DPRD Klaten)**



**S K R I P S I**

Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi (S1)  
Jurusan Akuntansi Pada Fakultas Ekonomi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh:

**ASSEGAF DIO ALFIANDRY**  
**B 200 070 092**

**FAKULTAS EKONOMI JURUSAN AKUNTANSI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2012**

